



REPÚBLICA
PORTUGUESA

SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS FISCAIS

Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira 2018-2020

Índice

Introdução	3
A importância do combate à fraude e evasão	5
A evolução das administrações fiscais	12
Visão	19
Missão	20
Entidades Relacionadas	21
Valores	23
Análise SWOT	26
Fatores Críticos de Sucesso	27
Objetivos Estratégicos	28
Síntese das Medidas	45



Introdução

A luta contra a fraude e evasão fiscal e aduaneira é uma prioridade das administrações fiscais, sendo sustentada pelas políticas fiscais dos Governos, não só por razões económicas, pois a fraude e evasão comprometem seriamente a capacidade dos recursos públicos e a estabilidade dos sistemas económicos, introduzindo ainda fatores de distorção da concorrência no setor em que se inserem e na economia em geral mas, também, por razões éticas, já que a sua eficácia tem uma relação direta com a aplicação do princípio da equidade e da justiça tributária, uma vez que, os incumpridores prejudicam os interesses da maioria dos contribuintes que cumprem as suas obrigações fiscais.

Nesse sentido, a luta contra a fraude e evasão fiscal conduz a uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental, competindo ao Governo a elaboração de um plano estratégico que defina as linhas orientadoras da política fiscal nesta matéria.

O Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira (PECFEFA) para o triénio 2018-2020 evidencia, interna e externamente, os esforços que se pretendem levar a efeito na luta contra a fraude, evasão fiscal e economia paralela, assentando em três vetores estratégicos de intervenção prioritária:

- Reforçar o Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira e à Economia Paralela
- Intensificar a Cooperação Nacional e Internacional e Garantir a Proteção e Segurança da Fronteira Externa

- Simplificar e Promover o Cumprimento Voluntário das Obrigações Fiscais e Aduaneiras

No contexto destes três vetores estratégicos de intervenção prioritária, o Governo propõe, através deste plano, a concretização de um vasto conjunto de medidas nos âmbitos: legislativo, penal, operacional, do relacionamento institucional com outras entidades públicas nacionais e internacionais e do relacionamento com o contribuinte.

No âmbito legislativo, a prioridade do Governo será assegurar a equidade do sistema fiscal, designadamente através do reforço das regras nacionais que se destinam a combater a erosão das bases tributáveis e a transferência de lucros para outras jurisdições.

No âmbito penal, as medidas serão orientadas para um sancionamento mais célere e eficaz dos comportamentos lesivos dos interesses do Estado e dos cidadãos.

Já no âmbito operacional, a prioridade será a execução de um conjunto de medidas que permitam operacionalizar um combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira mais eficaz e mais eficiente, que conduza ao aumento dos níveis de cumprimento voluntário.

No que se refere ao relacionamento institucional com outras entidades públicas nacionais e internacionais, o Governo privilegiará um contacto permanente com essas entidades, bem como o incremento dos mecanismos de cooperação e de troca de informação.

Finalmente, no que se refere ao relacionamento com o contribuinte, o Governo apostará em medidas que promovam o cumprimento voluntário por parte dos contribuintes, designadamente ao nível da simplificação da linguagem de comunicação e de uma melhoria na qualidade e disponibilidade de serviço através de canais multiplataforma.

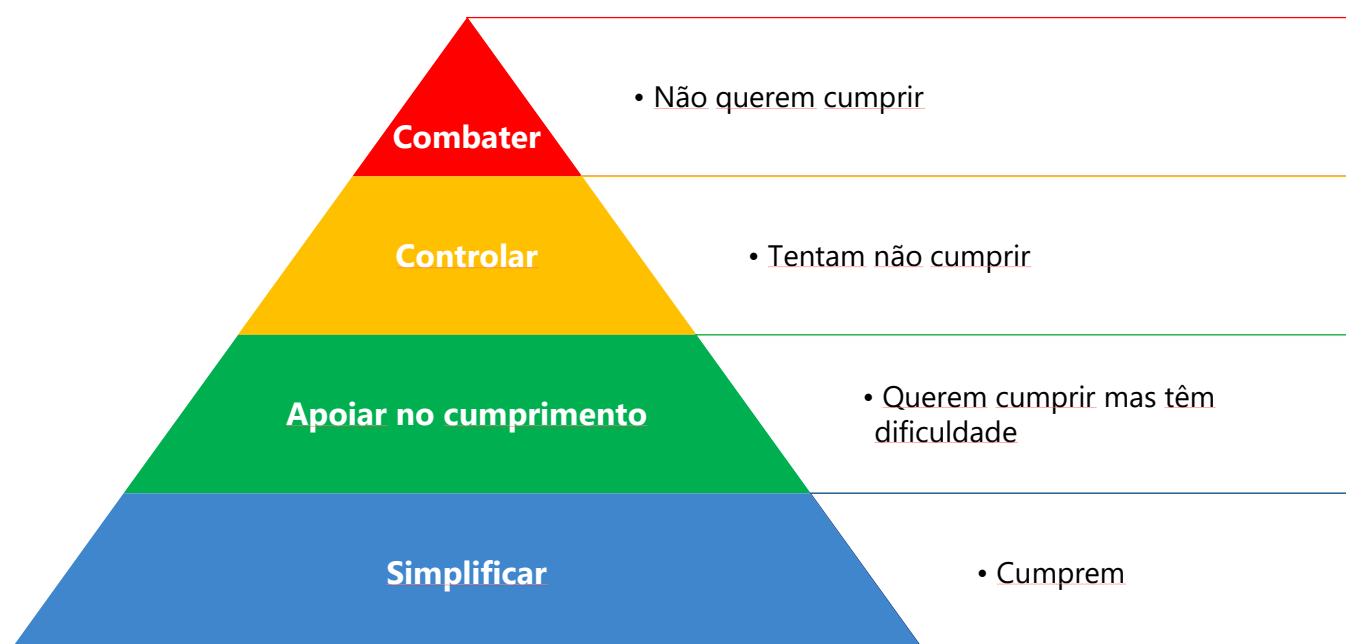


A importância do combate à fraude e evasão

Hoje em dia é consensual que o objetivo fundamental de uma administração tributária moderna é elevar os níveis de cumprimento voluntário dos contribuintes através de dois eixos de atuação principais: **simplificar e apoiar** para aqueles que desejam cumprir e encetar uma **luta radical contra a fraude e evasão**, junto dos incumpridores voluntários.

A fraude é um fenômeno intencional que tem o propósito de lesar os cofres do Estado em benefício do infrator, enquanto que a evasão também pode verificar-se por mera negligência ou desconhecimento.

Nesse sentido, também a estratégia de atuação perante tais comportamentos deve ser distinta, sendo o modelo de atuação o que a seguir se apresenta:



Assim, para a franja de contribuintes que está disposta a cumprir voluntariamente, têm sido seguidas estratégias de simplificação e apoio ao cumprimento, de que são exemplo os alertas e as comunicações massivas através de correio eletrónico ou com recurso à comunicação social.

Para os contribuintes que “não cumprem porque têm dificuldade”, a estratégia passa por informar ou, em alternativa, desonerá-los da necessidade de conhecimento, reduzindo as obrigações ou substituindo-se ao próprio contribuinte no cumprimento das mesmas (por exemplo, IRS automático). Também medidas como a publicação de informação (divulgação de guias, manuais, orientações administrativas e informações vinculativas), a criação de linhas de apoio como o e-balcão e o atendimento telefónico, ou o pré-preenchimento de declarações, induzem uma melhoria do cumprimento voluntário deste segmento. Alguma simplificação legislativa poderá também ajudar a diminuir os erros involuntários.

Quanto aos que não cumprem pelos elevados custos associados ao cumprimento, as medidas visarão, obviamente, a redução desses custos. Tal pode ser conseguido pela simplificação de procedimentos, e/ou simplificação legislativa. A utilização das novas tecnologias permitiu já reduzir ou eliminar os custos da deslocação física dos contribuintes. As medidas enquadradas nos programas simplex são bons exemplos de medidas de redução de custos de cumprimento.

Para o segmento de contribuintes que deixa de cumprir porque existe oportunidade para tal, a estratégia de atuação deverá centrar-se na redução dessas oportunidades através do aumento da perceção de risco. Para a redução de oportunidades têm sido seguidas estratégias como as divergências, as liquidações officiosas, as validações de campos nas declarações entregues via internet, ou existência de campos pré-preenchidos com recurso a dados de terceiros.

Para aqueles que intencionalmente procuram o caminho da fraude e evasão, a AT deverá ter uma atuação que permita detetar, deter e sancionar este tipo de comportamentos de forma cada vez mais célere e assertiva.

A quebra de receita originada por estes comportamentos, não só condiciona o nível de qualidade dos serviços públicos e das prestações sociais, como conduz a níveis elevados de carga fiscal sobre os contribuintes cumpridores.

Nesse sentido, é determinante que a sociedade em geral compreenda que elevados níveis de fraude e evasão conduzem, necessariamente, a um crescimento económico mais lento e a uma maior dificuldade de garantir serviços públicos com qualidade, pois é na receita fiscal que assentam todos os serviços básicos assegurados pelo Estado, como sejam a saúde, a segurança ou a educação.

É importante que cada cidadão tenha consciência do seu papel de cidadania neste combate e que entenda que, muitas vezes, sem tomar consciência, é o veículo facilitador da fraude e evasão, quando por exemplo, não exige uma fatura quando esta não lhe é apresentada ou, até mesmo, quando não solicita a emissão da fatura com número de contribuinte.

Muitas vezes, não é entendido pela generalidade dos cidadãos, que o IVA (imposto sobre o valor acrescentado) é suportado por eles e não pelos operadores económicos que comercializam os bens e serviços por eles adquiridos. Na verdade, o preço dos bens e serviços que são adquiridos pelos consumidores finais, inclui uma parcela de IVA (6%, 13% ou 23%). Esse IVA, que é suportado por cada cidadão, é também por eles confiado aos operadores económicos, para que o entreguem nos cofres do Estado.

Na verdade, ao não solicitar fatura ou não facultar o número de identificação fiscal, estão a possibilitar que o valor do IVA que pagaram nos bens ou serviços que adquiriram e que confiaram que o operador económico entregaria nos cofres do Estado, reverta totalmente em seu favor, pois ao não emitir a fatura, não só não pagará

o imposto devido pelo lucro da realização dessa operação, como também se apropriará do IVA confiado pelo consumidor final. Ou seja, ao não exercerem os seus deveres de cidadania, estão a permitir que outros enriqueçam, beneficiando do dinheiro que cada cidadão confiou que seria entregue nos cofres do Estado.

Também a presença da Inspeção no terreno tem um forte efeito preventivo na sociedade em geral, na medida em que, aumenta a perceção de que o incumprimento tem uma elevada probabilidade de ser detetado e corrigido, o que contribuirá, necessariamente, para a manutenção de elevados índices de cumprimento voluntário.

A globalização, a digitalização e a conseqüente internacionalização dos negócios vieram potenciar novas tipologias de fraude e novos mecanismos de erosão da base tributável.

Assim, no contexto global em que vivemos, a fraude e evasão assume também uma dimensão internacional, pelo que, o seu combate exige, necessariamente, uma utilização mais intensiva dos instrumentos de cooperação e troca de informação a nível internacional, como forma de garantir a receita fiscal, potenciando a deteção e conseqüente correção e punição de comportamentos incumpridores e fraudulentos.

Também a fraude e a evasão fiscal, associada a métodos de planeamento fiscal agressivo para evitar a tributação, agrava as crescentes desigualdades, constituindo um grave perigo para os Estados-Membros que se esforçam por garantir o funcionamento eficaz dos sistemas fiscais de modo a assegurar o financiamento dos serviços públicos, a redistribuição do bem-estar para evitar a concorrência fiscal entre os Estados-Membros e países terceiros.

O planeamento fiscal agressivo, pelo facto de minar a base tributável e, por conseguinte, obrigar os Estados-Membros a aplicar níveis de tributação elevados, representa em si uma prática imoral que afeta seriamente o funcionamento do mercado interno e cria distorções na equidade fiscal para os contribuintes.

Nesse sentido, têm vindo a ser propostas, no âmbito do plano de ação contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros (BEPS) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), um conjunto de medidas que estabelecem regras comuns contra as práticas de elisão fiscal destinadas a reforçar a proteção das bases tributáveis, através da criação de regras comuns em diversos domínios.

Assim, no âmbito internacional só um quadro jurídico mais simples e harmonizado no domínio fiscal, suscetível de assegurar equidade fiscal, complementado com ferramentas informáticas modernas de controlo e intercâmbio de dados, reduzirá substancialmente a possibilidade de fraude e evasão fiscal.

Numa outra vertente, as administrações tributárias dos países mais desenvolvidos, nomeadamente os que integram a OCDE, têm vindo a desenvolver serviços que tratam em exclusivo dos designados grandes contribuintes, num reflexo quer da relevância destes para a receita gerada, o que recomenda um acompanhamento tributário próximo, quer da própria especialização que a complexidade das operações realizadas exige, criando-se assim as condições necessárias para proteger a respetiva base tributável e potenciar o aumento do cumprimento voluntário.

Neste contexto, no âmbito do qual a AT já acompanha as pessoas coletivas que preenchem os critérios de elevada relevância económica e fiscal, alargou-se em 2017, esse acompanhamento, também às pessoas singulares de elevada capacidade patrimonial, a exemplo também do que se tem vindo a verificar a nível internacional, pretendendo-se na vigência deste plano efetuar um reforço do acompanhamento, monitorização e controlo dos contribuintes em questão.

A cooperação entre os diversos organismos com funções inspetivas ou policiais, representa igualmente um importante contributo para o êxito que se tem vindo a alcançar no combate à economia paralela e, assim, à fraude e evasão fiscal, conferindo à intervenção destas entidades a visibilidade da atuação conjunta, que se traduz num forte efeito dissuasor.

No âmbito da investigação criminal, a Autoridade Tributária e Aduaneira tem todos os poderes e responsabilidades que tem qualquer outro Órgão de Polícia Criminal, cabendo-lhe obter as provas que levem à condenação do arguido, pelas condutas por ele praticadas, sob a direção do titular do inquérito, que é o Ministério Público, mas com a autonomia que se pretende de um Órgão de Polícia Criminal.

Neste âmbito, a Autoridade Tributária e Aduaneira deverá reforçar a sua atenção na prevenção e investigação da fraude, orientando a sua atuação para a deteção de mecanismos de elevada complexidade técnica e material, de âmbito interno ou internacional, apurando junto dos sujeitos passivos ou de terceiros que com eles se relacionam, a existência de indícios da prática de crimes tributários, com vista à instauração de processo-crime.

As autoridades aduaneiras, por seu lado, são responsáveis pela supervisão do comércio internacional da União Europeia, contribuindo deste modo para um comércio justo, para a aplicação de uma política comercial comum, da vertente externa do mercado interno e desempenham um papel fundamental na prossecução das outras políticas comuns da União Europeia relacionadas com o comércio transfronteiriço, bem como para a segurança do circuito de abastecimento global.

O papel das alfândegas no circuito de abastecimento tem vindo a evoluir constantemente. Da recolha de receitas ao estatuto de guardiãs do mercado interno e de outras áreas políticas como a saúde pública, a proteção dos consumidores, o ambiente e a agricultura, a sua missão expandiu-se naturalmente após o aumento da ameaça terrorista na Europa e as alfândegas são hoje agentes fundamentais da segurança no circuito de abastecimento, o que se encontra, igualmente, refletido no presente plano.

As redes criminosas e terroristas podem comprometer gravemente a segurança dos cidadãos da UE, ameaçar o Estado de direito e alterar a forma de vida em sociedade

na União e sabem explorar rapidamente novas oportunidades, contribuindo para a emergência de novos perigos.

Neste contexto de combate ao terrorismo e à criminalidade fortemente organizada, importa realçar o compromisso da Autoridade Tributária e Aduaneira e, em particular, da Inspeção Tributária e Aduaneira, no novo ciclo político da UE, contribuindo ativamente em todas as prioridades relacionadas com as diversas áreas de criminalidade que são relevantes para a Autoridade Tributária e Aduaneira.

Em face do exposto, a Autoridade Tributária e Aduaneira deverá orientar suas atividades operacionais no sentido de uma mais rápida e eficaz deteção de situações de elevado risco de incumprimento fiscal, visando não apenas um efeito direto e imediato na receita fiscal (a correção, a recuperação de direitos aduaneiros e de impostos especiais sobre o consumo e a penalização dos incumprimentos), mas também, um efeito diferido, por via do aumento da perceção de risco que resulta da atuação da Inspeção.



A evolução das administrações fiscais

O crescente desenvolvimento das tecnologias de informação e da comunicação que temos vindo a observar nos últimos anos, tem sido um acelerador do processo de transformação digital das organizações.

Nesse domínio, Portugal tem vindo a assumir-se como uma das administrações fiscais mais avançadas, sendo reconhecida internacionalmente pelo seu pioneirismo e pelos projetos inovadores que acompanharam a evolução tecnológica e a transformação digital que se verificou nos últimos anos. Um dos fatores que mais tem contribuído para o sucesso da estratégia de transformação digital da Autoridade Tributária e Aduaneira, é o facto de essa transformação ter vindo a ocorrer de forma faseada e progressiva.

Estudos recentes apontam para uma evolução das administrações fiscais ao nível da transformação digital com base em cinco níveis:

1. *e-Filing* – formulários de submissão eletrónica obrigatória ou opcional.
2. *e-Accounting* – submissão periódica da contabilidade, faturação e outros dados relevantes num formato eletrónico standard.
3. *e-Matching* – cruzamento de informação com base em informação de terceiros, e dos próprios contribuintes potenciando o controlo das cadeias de valor.
4. *e-Audit* – inspeções efetuadas com base em registos eletrónicos.
5. *e-Assessment* – preenchimento e liquidação automática das declarações com base na informação disponível.

Conforme se pode observar no esquema abaixo, a Autoridade Tributária e Aduaneira já deu alguns passos em todos os níveis da transformação digital:



Ao nível das declarações eletrónicas, Portugal optou pela sua introdução, de uma forma faseada. Numa primeira fase, de forma opcional, tornando progressivamente obrigatória a sua submissão para as empresas e empresários em nome individual e, finalmente, em 2018, generalizando esta obrigação a todos os contribuintes.

Como pioneira que é, a Autoridade Tributária e Aduaneira passou do primeiro para o quarto nível quando, em 2008, foi o primeiro país do mundo a seguir a recomendação OCDE que levou à adoção do ficheiro SAF-T. Também neste âmbito, a sua introdução aconteceu de forma faseada e a sua evolução está em constante desenvolvimento.

Mas Portugal, além de pioneiro, foi também inovador, quando percebeu que, sendo o SAF-T um *standard* e obrigatório, poderia ser o pilar de um conjunto de outros projetos que se vieram a desenvolver, como foi o caso da certificação de software de faturação e do e-fatura que, também ele, encerrou em si um conjunto de outros projetos de que é exemplo a fatura da sorte, tendo potenciado ainda o desenvolvimento de projetos de apoio ao cumprimento voluntário que se

materializaram na emissão de alertas e divergências, bem como no IRS automático e que encerram em si os restantes níveis de transformação digital.

Os níveis de abordagem da transformação digital, não são estanques e estão numa constante evolução conduzida pelo crescente desenvolvimento tecnológico.

De facto, a evolução natural, ditará em breve a extinção do primeiro nível, considerando que um dos fins da digitalização das administrações fiscais será, necessariamente, o fim da submissão das declarações fiscais como as conhecemos.

Hoje em dia é consensual que a informação tem mais valor quando é partilhada em tempo real. É sob esta premissa que estão edificados a esmagadora maioria dos novos modelos de negócio, assentes em plataformas, que atuam à escala global em tempo real, com informação disponibilizada pelos seus utilizadores, parceiros e beneficiários.

Também as administrações fiscais terão de orientar as suas estratégias de controlo nesse sentido, pelo que, o acesso a informação fiscalmente relevante, de uma forma cada vez mais célere e mais próxima do momento de realização das operações sujeitas a tributação, é determinante, não só para potenciar a eficácia das estratégias de apoio ao cumprimento voluntário mas, também, para garantir um combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira mais eficaz e eficiente.

Esta tendência está a ser já seguida por algumas administrações fiscais e a submissão de dados em tempo real é já uma realidade nalguns países.

A evolução do segundo nível passará, inevitavelmente, pela redução dos prazos de submissão, devendo a comunicação de dados, tendencialmente, ocorrer em tempo real.

Esta evolução fará parte do processo da necessária transformação digital das empresas e, também aqui, a administração fiscal terá um importante papel enquanto motor dessa transformação.

Tipicamente, a administração pública, face à sua dimensão, estrutura e complexidade, transforma-se a um ritmo menos célere que as organizações privadas mas, na verdade, no caso da administração fiscal, o paradigma é diferente, pois, em muitos casos, tem sido um motor de transformação digital da sociedade.

Em Portugal, a obrigatoriedade do ficheiro SAF-T e os projetos que nele assentam, como a certificação de *software* de faturação ou o projeto e-Fatura, vieram potenciar a digitalização integral dos registos de faturação, permitindo a sua integração nos registos contabilísticos de forma automatizada, simplificando, assim, as tarefas de registo contabilístico e minimizando eventuais erros consequentes da introdução manual.

A submissão de dados, tendencialmente em tempo real, irá mudar também o paradigma atual dos profissionais que submetem as declarações fiscais, que hoje em dia, se sentem pressionados pelos prazos de submissão das diversas declarações, o que significa que o foco das suas preocupações está, atualmente, no preenchimento e submissão de declarações fiscais, quando, na verdade, deveria estar num momento anterior, numa componente mais técnica, aquando do registo das operações. Nesse sentido, a Autoridade Tributária e Aduaneira já antecipou essa evolução natural, ao disponibilizar às empresas que produzem programas de contabilidade, um serviço que visa a melhoria da qualidade dos programas, através de testes de conformidade que permitam garantir que as suas soluções informáticas dispõem de controlos aplicativos que simplificam o processo de registo, minimizando a possibilidade de erros e garantindo a exportação correta de um ficheiro SAF-T da contabilidade com qualidade. Esse serviço está disponível, de forma opcional e gratuita e conduz à atribuição de um selo de validação (SVAT) aos programas de contabilidade que o solicitem.

Naturalmente que, esta mudança de paradigma para a submissão de registos em tempo real, traz novos desafios e novas oportunidades a todos os intervenientes.

As administrações fiscais são obrigadas a adaptar a sua arquitetura de sistemas de informação e os seus processos, por forma a reforçar as suas capacidades analíticas em tempo real, apostando nas novas tecnologias como o *Big Data*, *Machine Learning* e Inteligência Artificial, como forma de responder aos desafios colocados pelo aumento exponencial do volume, da velocidade e da variabilidade da informação disponível para exploração.

Esta evolução conduzirá a uma maior transparência e melhoria do serviço prestado pela administração fiscal aos contribuintes, permitindo a disponibilização de soluções integradas multiplataforma com informação estruturada de leitura simples e visual, orientada para a simplificação do cumprimento voluntário.

Contudo, esta transformação não se poderá efetuar sem os recursos humanos adequados e qualificados para a implementação destas novas abordagens.

Atualmente, ao nível dos profissionais da fiscalidade e dos impostos, emerge uma nova função para a qual ainda não encontramos tradução que é a de "*Tax Technologist*". Esta é a designação que se dá a uma nova geração de profissionais que utilizam as tecnologias da informação como fator chave para maximizar a eficácia da função fiscal, através da melhoria da qualidade dos dados e da sua automatização para uma utilização eficiente.

Trata-se sem dúvida de uma nova profissão com uma grande procura à escala global pelos departamentos fiscais das empresas e que são sem dúvida igualmente um ativo determinante no contexto das administrações fiscais.

Também a contratação de uma nova geração de recursos humanos com novas competências ligadas ao digital, designadamente ao nível da gestão da informação e do conhecimento, *business intelligence* e inteligência artificial, que absorva o conhecimento da organização e contagie o atual corpo técnico com novas abordagens que possibilitem a reinvenção dos atuais métodos de trabalho terá, necessariamente,

de ser uma das grandes apostas das administrações fiscais nos próximos anos, como garante de uma transformação eficaz e eficiente para a era de novos desafios que se avizinha.

À transformação digital das administrações fiscais, juntam-se os desafios da globalização e da economia digital, que vieram colocar a dimensão internacional no topo da agenda das autoridades e de organizações internacionais como a Comissão Europeia ou a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), através de um conjunto de iniciativas que visam o combate à erosão das bases tributáveis e à transferência de lucros para outras jurisdições.

O plano de ação contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros (BEPS) da (OCDE) e a discussão em torno dos desafios da tributação da economia digital que tem vindo a ser efetuada ao nível da Comissão Europeia são disso exemplo.

A OCDE tem vindo a assumir um papel determinante nestas matérias, particularmente através do desenvolvimento de um conjunto de medidas que constam do plano BEPS, que Portugal tem vindo a implementar e que veio aumentar, de forma exponencial a troca de informação com outras jurisdições.

Também esta troca de informação terá, necessariamente, de se intensificar e aproximar do tempo real, maximizando assim a sua oportunidade nestes domínios.

Neste âmbito, o recurso a novas técnicas e ferramentas analíticas é também determinante, como forma de potenciar as mais-valias decorrentes do tratamento destas novas fontes de informação, não apenas na ótica do combate à fraude mas, sobretudo, no âmbito do apoio ao cumprimento voluntário.

O último nível do desenvolvimento digital deverá ser atingido de forma progressiva e cada vez mais próximo do facto gerador do imposto. Nesse nível, é também já uma realidade para algumas administrações fiscais, para além do cálculo automático do imposto a pagar, a possibilidade de aceder diretamente a contas bancárias criadas

especificamente para cobrar impostos. Nesta vertente, há já alguns países que experimentam projetos-piloto ao nível dos designados “*split-payments*”, onde o valor correspondente ao imposto é depositado pelo adquirente dos bens ou serviços numa conta especificamente criada para o efeito.

A nível dos pagamentos, colocam-se também novos desafios, pois não só estamos perante a digitalização dos meios de pagamento, como também estamos perante a digitalização da moeda.

De facto, na atualidade, existem cerca de 180 moedas oficiais mas, o que é surpreendente é que, a par destas, existem já cerca de 1.400 moedas digitais (vulgarmente designadas por *crypto currencies*) de que é apenas um exemplo a Bitcoin.

Alguns países estudam já a introdução da sua própria moeda digital e começa também a falar-se numa moeda específica, designadamente, ao nível dos impostos indiretos que muitos já designam de VAT coins (moeda IVA). Esta é mais uma realidade que as administrações fiscais não podem ignorar e que traz consigo novos riscos, novos desafios e novas oportunidades.

A explosão das moedas digitais ocorre sustentada na tecnologia *Blockchain*, para a qual os Governos em geral, e as administrações fiscais em particular, deverão olhar como uma oportunidade, pois trata-se de tecnologia suscetível de ser utilizada no âmbito do desenvolvimento das suas atividades, designadamente ao nível dos pagamentos e da comunicação de dados em tempo real, quer ao nível dos contribuintes, quer ao nível de outras jurisdições.

É neste contexto, global e volátil que se pretende desenvolver um conjunto de medidas que se propõem neste plano e que encerram uma estratégia global assente em três vetores estratégicos.



Visão

O combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira é uma prioridade deste Governo que, para o efeito, se propõe desencadear um conjunto de medidas inovadoras de reforço deste combate que passam, também, pela simplificação e apoio ao cumprimento voluntário e por uma intensificação da cooperação internacional.



Ser uma referência mundial no combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira através da simplificação e promoção do cumprimento voluntário.



Missão



Na execução da missão pretende-se facilitar o cumprimento das obrigações fiscais, combater a fraude e evasão fiscal e aduaneira, procurando garantir, em linha com as melhores práticas internacionais, uma repartição mais equitativa do esforço fiscal dos contribuintes.

Promover a simplificação do cumprimento voluntário, assegurando o combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira, garantindo uma repartição justa e equitativa do esforço fiscal dos contribuintes.



Entidades Relacionadas

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

- Contribuir para a arrecadação das receitas fiscais orçamentadas
- Combater a fraude e evasão fiscal e aduaneira e a economia paralela
- Simplificar e promover o cumprimento voluntário
- Operacionalizar o PECFEFA 2018-2020

UNIÃO EUROPEIA

- Assegurar a participação ou cooperação portuguesa com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e com a EUROPOL
- Assegurar a cooperação administrativa e assistência mútua
- Participar nos planos de ação comunitária de incidência aduaneira e no âmbito dos impostos indiretos harmonizados

ORGANISMOS INTERNACIONAIS

- Assegurar a necessária articulação e colaboração com o CIAT, IOTA e OCDE
- Assegurar a cooperação com outras Administrações Fiscais e Aduaneiras, em especial com as dos países de língua portuguesa e dos países da América Latina
- Assegurar a participação nos trabalhos das organizações internacionais, como é o caso da Organização Mundial das Alfandegas (OMA)

OUTROS ORGANISMOS PÚBLICOS

- Promover a troca de informações entre outros organismos públicos
- Promover a articulação das atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira com outras entidades com competências inspetivas

CONTRIBUINTES E OPERADORES ECONÓMICOS

- Promover a eficiência das funções de controlo fiscal, garantindo que o pagamento dos impostos é efetuado de acordo com a capacidade contributiva definida pelo legislador e assegurando a equidade fiscal
- Assegurar a regulação da atividade económica e o combate à distorção da concorrência, (acordos preferenciais, gestão de contingentes à importação e das subvenções à exportação, aplicação de direitos antidumping)
- Promover o aumento da competitividade internacional das empresas portuguesas

SOCIEDADE EM GERAL

- Garantir a prevenção e controlo da fraude fiscal e aduaneira prestando um serviço eficiente no domínio da prevenção, análise e correção, de modo a contribuir para a justiça e equidade fiscal e aduaneira
- Assegurar a realização dos controlos dos produtos importados
- Contribuir para o combate à droga e toxicod dependência, mediante um papel dissuasivo e repressivo das redes de traficantes internacionais
- Assegurar o controlo dos produtos estratégicos, armas, explosivos, tecnologias sensíveis, material de guerra e produtos nucleares
- Assegurar a aplicação de políticas e controlos para proteção e defesa do património ambiental e cultural, bem como da propriedade intelectual e da segurança da cadeia logística do comércio internacional
- Garantir a aplicação das medidas de embargo político ou económico



Valores

A operacionalização da estratégia proposta assenta num conjunto de valores fundamentais que nortearão a atuação da Autoridade Tributária e Aduaneira no âmbito deste plano como sejam o **Rigor**, consubstanciado num elevado grau de integridade, imparcialidade e competência técnica dos serviços; a **Ética**, garantindo aos cidadãos e agentes económicos uma atuação orientada por valores deontológicos, no estrito respeito pelos princípios da integridade, da isenção e do sigilo fiscal; a **Transparência**, assegurando que todos os contribuintes têm acesso à informação relativa ao seu relacionamento fiscal e aduaneiro, de forma aberta, clara e em tempo oportuno; a **Qualidade**, que visa a excelência no serviço prestado ao contribuinte; a **Inovação e Mudança**, numa visão de futuro atentos às necessidades emergentes, adaptando-se com celeridade e eficácia aos novos desafios; a **Credibilidade**, nas relações entre a Administração Fiscal e os cidadãos/operadores económicos, que se consubstancia no reforço da confiança no papel da máquina fiscal; a **Cooperação** com outros organismos nacionais e internacionais na prossecução do interesse público.



Valores Profissionais e Valores Éticos de Conduta Pública

Os valores relativos à conduta profissional, ética e pública dos trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira, sublinham orientações práticas sobre o que devem ou não fazer e, em paralelo com os manuais de normas e boas práticas instituídos, consolidam a imagem pública da Autoridade Tributária e Aduaneira e dos seus trabalhadores, contribuindo assim para a elevação de uma cultura ética e transparente e constituindo um instrumento eficiente na promoção da coesão e da autorregulação.

A realização do interesse público é, assim, o fim último da atividade administrativa na Administração Pública, pelo que, a consideração de quaisquer outros interesses, pessoais ou de terceiros, ou uso de critérios diferentes na apreciação de situações semelhantes, constituem atos ilícitos, alguns deles tipificados como crimes no exercício de funções públicas.

Neste sentido, o combate à corrupção é uma área prioritária da gestão, particularmente numa instituição com as características da Autoridade Tributária e Aduaneira, na qual devem ser continuamente criados e desenvolvidos mecanismos que assegurem, neste domínio, a monitorização de atividades suscetíveis de interferir na missão coletiva da organização e minar a liderança da instituição.

A gestão das áreas e riscos de corrupção e infrações conexas tem vindo a ser concretizada na Autoridade Tributária e Aduaneira, quer através da implementação efetiva do Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), quer via monitorização das suas atividades, quer ainda na consciencialização e mobilização dos seus dirigentes, das suas chefias, trabalhadores e colaboradores, para a necessidade da interiorização permanente de uma conduta irrepreensível na realização de todas as suas tarefas.

O PGRCIC em vigor na Autoridade Tributária e Aduaneira tem em consideração as recomendações e orientações emanadas pelos órgãos de controlo externos, designadamente Tribunal de Contas, Conselho de Prevenção da Corrupção e Inspeção-Geral de Finanças.

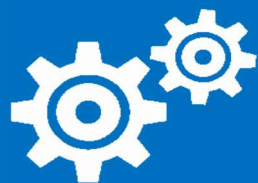
Este plano contempla ainda medidas orientadas para as questões suscitadas em matéria de reforço da segurança da informação, proteção de dados pessoais e confidencialidade fiscal, especialmente a informação contida em aplicações e sistemas informáticos, cabendo ao departamento de Auditoria Interna da Autoridade Tributária e Aduaneira assegurar, com carácter permanente, o acompanhamento e monitorização da implementação das medidas nele recomendadas.

Finalmente, importa referir que o exercício da ação inspetiva, tendo subjacente o interesse público da prossecução da justiça e equidade fiscal, não pode prevalecer, sem fundamento legal, sobre os direitos, liberdades e garantias dos contribuintes, condição essencial num Estado de Direito.

É reconhecido o papel fundamental do procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira, na evolução e reforma do sistema fiscal português, nomeadamente no que respeita à luta contra a fraude fiscal, através da correção das infrações fiscais e das práticas fiscais abusivas.

Por esse facto, a atividade inspetiva está devidamente regulamentada em diploma próprio, o Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira (RCPITA), garantindo que na prossecução do interesse público, os meios utilizados pela Inspeção Tributária e Aduaneira respeitam os princípios fundamentais da verdade material, mas, também, da proporcionalidade, do contraditório e da cooperação.

O RCPITA contempla, assim, detalhadamente e com clareza, as regras de atuação da Inspeção, visando a diminuição da discricionariedade, a sistematização da marcha do procedimento e, conseqüentemente, a garantia da proporcionalidade e adequação aos fins a atingir, a segurança dos sujeitos passivos e demais obrigados tributários, bem como, a participação destes na formação das decisões, de modo a prevenir a indesejada proliferação de litígios, entre os contribuintes e a Administração Tributária.



Análise SWOT

Analisando a matriz SWOT podemos concluir que, as ameaças existentes e a complexidade elevada verificada ao nível de algumas operações económicas, exigem do Governo, a adoção de medidas efetivas que permitam transformar essas ameaças em oportunidades potenciando cumulativamente os pontos fortes na sua atividade.

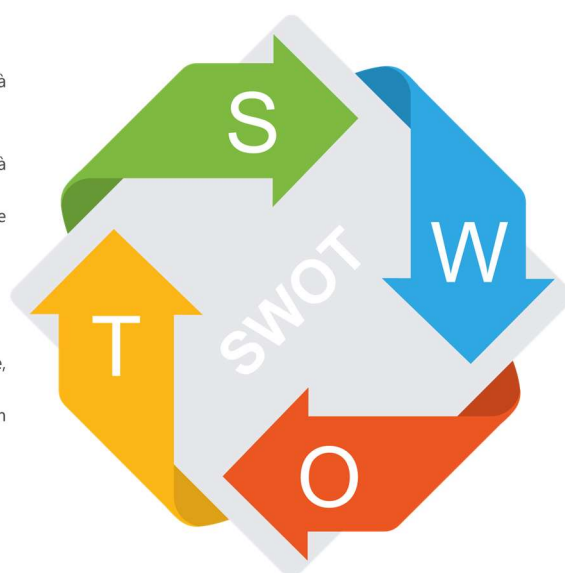
Assim, a identificação e articulação destas variáveis com a missão, visão e valores, serão a base orientadora da estratégia que nos levará à consecução dos objetivos definidos.

Pontos Fortes

- Política governamental de combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira
- Elevada eficiência da administração fiscal
- Capacidade de inovação e de adaptação à mudança
- Digitalização dos processos fiscais e aduaneiros

Ameaças

- Sofisticação dos mecanismos de fraude, evasão e tráficos ilícitos
- Aumento dos níveis de ameaça em matéria de segurança interna da UE
- Globalização e digitalização da economia
- Novos modelos de negócio
- Pagamentos e moeda digital



Pontos Fracos

- Complexidade do sistema fiscal
- Envelhecimento da pirâmide etária dos RH
- Insuficiência de RH com competências em áreas tecnológicas
- Morosidade dos tempos de resposta da justiça

Oportunidades

- Cenário de crescimento económico
- Cooperação com outras entidades nacionais e internacionais
- Aumento da consciência dos deveres de cidadania
- Aumento da perceção de risco associado ao incumprimento



Fatores Críticos de Sucesso



Aumentar a percepção do risco associado ao incumprimento



Simplificar comunicação com os contribuintes



Cooperar com outras entidades nacionais e internacionais



Recrutar RH com competências em áreas tecnológicas



Simplificar o cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras



Aumentar a consciência dos deveres de cidadania



Requalificar e especializar os Recursos Humanos



Melhorar os tempos de resposta da justiça



Otimizar a arquitetura dos sistemas de informação



Incremento da troca de informação Internaonal



Objetivos Estratégicos

São três os objetivos estratégicos que se propõe atingir, através de um conjunto de medidas que se assumem como os veículos para a consecução desses objetivos.



COMBATER A FRAUDE E EVASÃO FISCAL E
ADUANEIRA E A ECONOMIA PARALELA



INTENSIFICAR A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E
GARANTIR A PROTEÇÃO E SEGURANÇA DA
FRONTEIRA EXTERNA



SIMPLIFICAR E PROMOVER O CUMPRIMENTO
VOLUNTÁRIO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS E
ADUANEIRAS



Objetivo Estratégico 1

Combater a Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira e a Economia Paralela

O Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira e à Economia Paralela tem como objetivo principal garantir uma repartição mais justa e equitativa do esforço fiscal dos cidadãos e empresas, sancionando, de uma forma mais efetiva, as situações de incumprimento fiscal.

Este combate tem vindo a revelar-se cada vez mais uma prioridade absoluta, uma vez que, a quebra de receita originada por estes comportamentos, não só condiciona o nível de qualidade dos serviços públicos e das prestações sociais, como conduz a níveis elevados de carga fiscal sobre os contribuintes cumpridores.

Nesse sentido, o Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, irá orientar a sua atuação estratégica neste domínio, no sentido de identificar e detetar, de forma cada vez mais célere, novas condutas fraudulentas, potenciadas pela globalização da economia e pelos novos modelos de negócio, bem como a prática de operações ilícitas e esquemas de planeamento fiscal abusivo, intensificando a sua atuação em áreas de elevada complexidade e no combate à economia paralela.

Face ao atual contexto da globalização da economia, potenciada, sobretudo, pelas plataformas digitais e pela mobilidade dos cidadãos e dos capitais, será determinante não só o recurso às novas realidades tecnológicas mas, também, o acesso e utilização de novas fontes de informação, com particular enfoque para informação proveniente de outras jurisdições, designadamente a resultante da troca de informação e cooperação com outras administrações fiscais, objetivando assim uma gestão mais eficaz e atempada da informação, que conduza a uma identificação mais célere dos contribuintes fraudulentos e que atuam à margem do sistema.

Neste âmbito, na senda das recomendações do plano de ação contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros (BEPS) da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) e no contexto da transposição das diretivas europeias que estabelecem regras comuns contra as práticas de elisão fiscal, destinadas a reforçar o nível médio de proteção das bases tributárias na União Europeia, através da criação de regras comuns nos seguintes domínios: limitação à dedutibilidade de encargos financeiros, regra geral anti abuso, tributação à saída, sociedades estrangeiras controladas e assimetrias híbridas. O Governo irá ainda proceder a uma revisão da definição de estabelecimento estável, das regras em matéria de preços de transferência e das regras nacionais anti abuso em sede de IRC.

Finalmente, o Governo irá proceder à revisão do regime de comunicação de esquemas fiscais, em ordem ao combate ao planeamento fiscal abusivo, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/2008 de 25 de fevereiro, tendo em conta os resultados da aplicação deste regime, bem como da análise em curso no âmbito da União Europeia no contexto da proposta de Diretiva relativa à troca automática de informações obrigatória de mecanismos transfronteiras.

Impacto Esperado

Para Reforçar o Combate à Fraude e Evasão Fiscal e Aduaneira e à Economia Paralela pretende-se:

- ✓ Melhorar os indicadores de eficácia e eficiência do combate à fraude e evasão fiscal e aduaneira;
- ✓ Incrementar o número de contribuintes e operadores económicos integrados no sistema;
- ✓ Aumentar a equidade fiscal;
- ✓ Reprimir a fraude, reduzindo comportamentos ilícitos;
- ✓ Promover a condenação dos infratores.

Medidas

Para a prossecução deste Objetivo Estratégico, propõe-se o desenvolvimento de um conjunto articulado de medidas reativas, de carácter operacional:

No âmbito legislativo

- ✓ Rever o quadro normativo relativo à comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira do licenciamento das operações urbanísticas por parte das câmaras municipais.
- ✓ Rever as regras e regimes anti abuso em matéria de tributação sobre as empresas, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1164.
- ✓ Rever o regime do IVA aplicável às vendas à distância, transpondo a diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE, no que diz

respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens.

- ✓ Rever o regime de comunicação de esquemas de planeamento fiscal abusivo, tendo em conta os resultados dos trabalhos em curso no âmbito da U.E. e da OCDE.
- ✓ Alterar o regime relativo às regras de controlo e apuramento da conta-corrente de estampilhas especiais para bebidas espirituosas.
- ✓ Rever o quadro normativo da rastreabilidade dos produtos sujeitos a IEC's.
- ✓ Alterar o quadro normativo relativo às compras à distância de bebidas alcoólicas.
- ✓ Rever o quadro normativo relativo ao sistema de controlo dos entrepostos fiscais de produção de tabacos.
- ✓ Rever o regime relativo à estampilha especial para os produtos de tabaco, bem como à requisição, fornecimento e controlo das mesmas, com recurso a novas tecnologias que garantam maiores níveis de segurança.
- ✓ Alterar o regime relativo ao reporte do crédito de imposto em sede de IVA.
- ✓ Rever o regime relativo ao controlo das deduções em sede de IVA em caso de cessação por reestruturação de empresa.
- ✓ Alterar o regime relativo aos métodos e critérios de dedução de IVA utilizados pelos sujeitos passivos mistos, clarificando que os mesmos não podem ser objeto de alteração após o termo do último período de imposto do ano a que respeitam.
- ✓ Rever o regime do IVA aplicável no setor da silvicultura, em especial nas transmissões de cortiça, madeira, pinhas e pinhões com casca.
- ✓ Rever as regras relativas às autorizações de Armazéns de Exportação.
- ✓ Alterar o quadro normativo aplicável à certificação de programas de faturação em função da experiência adquirida de forma a agilizar a atuação sobre os programas que revelem potencial fraudulento.
- ✓ Rever o regime de comunicação de faturas pelos operadores económicos, introduzindo a comunicação prévia das séries de faturas e reduzindo os prazos de comunicação no sentido de os aproximar do tempo real.

- ✓ Alterar o quadro normativo relativo à comunicação dos documentos de transporte, revendo a obrigatoriedade de comunicação prévia à Autoridade Tributária e Aduaneira por parte dos sujeitos passivos que utilizam faturas como documentos de transporte.
- ✓ Estabelecer a comunicação dos levantamentos em dinheiro líquido superiores a 50.000 euros.
- ✓ Rever o regime relativo à comunicação dos inventários.
- ✓ Criar um regime de obrigatoriedade de comunicação dos estabelecimentos.
- ✓ Alterar o quadro normativo no sentido de permitir aos consumidores finais o registo de documentos sem NIF.
- ✓ Criar um regime que permita a extensão dos benefícios e-Fatura aos cidadãos não residentes (turistas).
- ✓ Promover alterações na legislação aplicável ao registo de novos operadores económicos.
- ✓ Rever o regime relativo à possibilidade de suspensão do NIF.
- ✓ Promover alterações na estrutura do ficheiro SAF-T por forma a contemplar Taxonomias específicas dos diversos sistemas de normalização contabilística, com vista à simplificação do preenchimento dos Anexos B e C da IES.
- ✓ Promover alterações legislativas no âmbito da utilização do gasóleo colorido e marcado, no sentido de densificar as regras de controlo da sua utilização.
- ✓ Implementar um sistema de liquidações oficiosas de IRC com base na informação do e-fatura.

No âmbito operacional

- ✓ Rever e aperfeiçoar o sistema de suporte ao tratamento da informação cadastral.
- ✓ Aperfeiçoar o modelo de Avaliação do Risco do Cumprimento Fiscal dos contribuintes que integram o Cadastro dos Grandes Contribuintes.

- ✓ Formar e requalificar os Recursos Humanos da Autoridade Tributária e Aduaneira, atualizando as suas competências, designadamente ao nível dos novos desafios económicos e tecnológicos.
- ✓ Otimizar os procedimentos relativos à tramitação processual dos tempos médios de pendência da cobrança coerciva.
- ✓ Qualificar a carteira da dívida.
- ✓ Otimizar o sistema de contraordenações no sancionamento das práticas irregulares.
- ✓ Implementar mecanismos de liquidação adicional de imposto sobre o rendimento com base em informação recebida relativa a depósitos e produtos financeiros.
- ✓ Criar equipa central especializada em análise de preços de transferência e planeamento fiscal internacional.
- ✓ Criar equipa especializada em planeamento fiscal abusivo.
- ✓ Reavaliar os operadores económicos com estatuto de operador económico autorizado.
- ✓ Obter e utilizar fontes de informação abertas ou de acesso restrito na análise de risco e seleção de contribuintes para inspeção no âmbito da economia digital.
- ✓ Reforçar a monitorização e controlo da fraude internacional em sede de IVA.
- ✓ Operacionalizar uma metodologia de controlo dos novos operadores económicos.
- ✓ Reforço da atuação da AT com base na informação constante da declaração modelo 38, em particular na seleção de contribuintes e cruzamento de informação.
- ✓ Otimizar o sistema de análise de risco, cruzando os rendimentos declarados com a informação disponível sobre a atividade empresarial dos sujeitos passivos (faturação, salários, existências, etc).
- ✓ Otimizar os mecanismos de verificação de manifestações de fortuna (incluindo as transferências para jurisdições com regimes de tributação privilegiada mais favorável).
- ✓ Otimizar o mecanismo de cruzamento de dados relativo a valores mobiliários e partes sociais.

- ✓ Operacionalizar o funcionamento do NRAC (National Risk Analysis Center) com disponibilidade de serviço 24/7.
- ✓ Reforçar o acompanhamento, monitorização e controlo das pessoas singulares de elevada capacidade patrimonial.
- ✓ Otimizar a capacidade de deteção de comportamentos lesivos à proteção dos interesses financeiros nacionais e da UE em termos de recursos próprios comunitários.
- ✓ Implementar um sistema de auditorias prévias à concessão de licença de atividade na área dos precursores de droga.
- ✓ Disponibilizar soluções de mobilidade que agilizem e facilitem o trabalho inspetivo, designadamente ao nível das ações preventivas e de controlo de bens em circulação.
- ✓ Implementar metodologias de previsão de incumprimento, que permitam identificar empresas em risco de serem declaradas insolventes, de modo a acautelar os interesses do Estado nestas situações.
- ✓ Recrutar recursos humanos com novas competências ligadas ao digital, designadamente ao nível da gestão da informação e do conhecimento, *business intelligence* e inteligência artificial.
- ✓ Criar um mecanismo de controlo dos montantes totais de transferências transfronteiras reportadas pelas instituições financeiras, mediante o seu cruzamento com outras fontes de informação.
- ✓ Alargamento do âmbito de sujeição à declaração financeira e fiscal por país.
- ✓ Definição dos indicadores objetivos da atividade de base técnico-científica para efeitos de aplicação de métodos indiretos (ao abrigo da al. c do n.º 1 do art.º 87.º da LGT).

No âmbito penal

- ✓ Agravar o quadro sancionatório relativo a incumprimentos de terceiros.
- ✓ Ajustar o quadro sancionatório à dimensão das entidades incumpridoras.

- ✓ Agravar o quadro sancionatório dos limites das penas dos tipos criminais do RGIT.
- ✓ Implementar o acesso direto às bases de dados da AT por parte do Ministério Público, nos termos legais.

No âmbito do relacionamento institucional

- ✓ Intensificar a cooperação com a Direção-Geral da Saúde para controlo dos líquidos contendo nicotina para cigarros eletrónicos.
- ✓ Verificação da autenticidade das faturas apresentadas à ADSE para reembolso.



Objetivo Estratégico 2

Intensificar a Cooperação Nacional e Internacional e Garantir a Proteção e Segurança da Fronteira Externa

No contexto atual, a melhoria da eficácia do combate à fraude fiscal e aduaneira na União Europeia passa, necessariamente, pelo reforço da cooperação, entreaajuda e solidariedade entre as administrações tributárias e aduaneiras dos 28 Estados Membros e, pela colaboração dos operadores económicos que pretendem cumprir as suas obrigações fiscais e aduaneiras.

Num mundo cada cada vez mais globalizado, a fraude e a evasão fiscais transfronteiras, nomeadamente através da ocultação de património e rendimentos não declarados, constitui um dos principais desafios que se colocam às administrações tributárias.

Nesse sentido a Autoridade Tributária e Aduaneira deverá promover e intensificar a cooperação com as autoridades tributárias e aduaneiras, através da troca de informação e de outras formas de cooperação e assistência administrativa, recorrendo aos mecanismos previstos no direito europeu e nos acordos internacionais, nomeadamente nas Convenções para evitar a Dupla Tributação, nas Convenções/Regulamentos relativos à Assistência Mútua e Cooperação Administrativa em Matéria Fiscal e Aduaneira.

O Governo irá promover a revisão das Convenções para evitar a dupla tributação existentes, de forma a assegurar que estas incorporam as recomendações do Plano da Ação BEPS, designadamente com os países que não adiram à Convenção Multilateral para a Implementação do Projeto BEPS assinada por Portugal em 7 de junho de 2017 e irá seguir com particular atenção a análise e discussão em curso, quer no âmbito da União Europeia, quer no âmbito da OCDE, relativamente aos desafios da tributação da economia digital.

Paralelamente, o Governo e a administração tributária irão promover o reforço da rede portuguesa de troca de informações, nomeadamente através da celebração de acordos bilaterais com jurisdições que não adiram aos instrumentos multilaterais nesse âmbito.

Em face da necessidade de uma abordagem multidisciplinar para defesa do território nacional contra as atividades que constituem uma séria ameaça para a sociedade e para os cidadãos, será ainda intensificada a cooperação dos serviços aduaneiros com as autoridades policiais, através do reforço do intercâmbio de informações e da realização de operações e outras iniciativas conjuntas, através das vias e dos mecanismos de coordenação existentes, em domínios como a gestão integrada das fronteiras, a prevenção dos tráficos ilícitos, o contrabando em geral, a proteção dos cidadãos e do ambiente, o branqueamento de capitais

ou o financiamento do terrorismo com recurso ao comércio internacional, incluindo de bens culturais ou as transferências de dinheiro líquido.

Impacto Esperado

Para Intensificar a Cooperação Nacional e Internacional e Garantir a Proteção e Segurança da Fronteira Externa, pretende-se:

- ✓ Intensificar a rede de contactos com outras jurisdições e organismos internacionais;
- ✓ Garantir a intensificação do recurso aos instrumentos de cooperação internacional;
- ✓ Garantir a participação em ações conjuntas com outras entidades nacionais e comunitárias;
- ✓ Manter um equilíbrio adequado entre controlos aduaneiros e facilitação do comércio legítimo.

Medidas

Para a prossecução deste Objetivo Estratégico, propõe-se o desenvolvimento das seguintes medidas:

No âmbito legislativo

- ✓ Transpor a Diretiva relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia.
- ✓ Reforçar a rede de convenções para evitar a dupla tributação.
- ✓ Alargar a rede de acordos de troca de informações.

No âmbito operacional

- ✓ Intensificar a utilização de Acordos Prévios de Preços de Transferência, de modo a assegurar a previsibilidade no tratamento fiscal dado a determinadas operações no seio dos grupos económicos.
- ✓ Incrementar o recurso a mecanismos de cooperação administrativa internacional.
- ✓ Promover ações de formação/seminários sobre cooperação administrativa internacional.
- ✓ Incrementar o número de portos marítimos dotados de equipamentos destinados ao controlo não intrusivo de mercadorias (*scanners*).

No âmbito do relacionamento institucional

- ✓ Negociar acordos de troca de informações e/ou acordos entre autoridades competentes para a troca automática de informações, com as jurisdições que não adiram aos instrumentos multilaterais nesse âmbito.
- ✓ Reforçar a utilização dos instrumentos de cooperação internacional no domínio dos controlos multilaterais.
- ✓ Incrementar a troca de informações através da *EUROPOL*, no âmbito da segurança.
- ✓ Reconhecer a Autoridade Tributária e Aduaneira como autoridade competente no âmbito da diretiva PNR (*Passenger Name Record*).
- ✓ Garantir o acesso da Autoridade Tributária e Aduaneira à informação relevante da *EUROPOL*, relacionada com o combate à criminalidade grave e organizada, através do canal seguro *SIENA*.
- ✓ Rever e atualizar o acervo de acordos de cooperação aduaneira, recorrendo a modelos internacionais, como os fornecidos pela Organização Mundial de Alfândegas.



Objetivo Estratégico 3

Simplificar e Promover o Cumprimento Voluntário das Obrigações Fiscais e Aduaneiras

Um combate eficaz à fraude e evasão fiscal e aduaneira traduz-se no aumento dos níveis de cumprimento voluntário, induzidos pelo aumento da perceção de risco associada ao sancionamento efetivo das situações de incumprimento fiscal.

Assim, será determinante a criação das necessárias condições para que os contribuintes em geral possam cumprir com as suas obrigações fiscais e aduaneiras de uma forma mais simples.

Nesse sentido, a Autoridade Tributária e Aduaneira tem vindo a implementar um conjunto de procedimentos que visam facilitar e envolver os contribuintes no cumprimento atempado das suas obrigações. Este novo paradigma assenta, essencialmente, no reforço da confiança entre o Estado e os cidadãos. Essa confiança é alicerçada na adoção de medidas de simplificação do cumprimento, que permitam percecionar uma imagem de uma administração competente, facilitadora e amigável no trato com os contribuintes.

O Governo, através da Autoridade Tributária e Aduaneira, reforçará a função de promoção ativa do cumprimento voluntário, prosseguindo na senda do aperfeiçoamento contínuo dos seus procedimentos e funções, investindo na transparência e simplicidade, bem como no relacionamento saudável com os agentes económicos e os cidadãos em geral, informando, apoiando e acompanhando as atividades destes com assertividade, com vista à promoção do

cumprimento voluntário das suas obrigações fiscais e aduaneiras e tendo sempre presente a imprescindibilidade da prestação de um serviço de elevada qualidade.

Para que o sistema fiscal seja mais justo, equilibrado e eficiente, é também importante uma cada vez maior consciencialização dos cidadãos relativamente aos seus deveres de cidadania, ajustando os seus comportamentos para uma maior predisposição para o cumprimento voluntário e atempado das suas obrigações fiscais e de pagamento, pelo que, o Governo irá promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos para a importância dos seus deveres de cidadania neste âmbito.

Na vertente da simplificação de procedimentos, pretende-se rever a legislação relativa à desmaterialização das faturas, da contabilidade e dos arquivos documentais de suporte, simplificando os processos de digitalização e conservação dos arquivos por parte dos operadores económicos.

Ainda nesta vertente, com vista a simplificar e facilitar as obrigações fiscais e de pagamento dos contribuintes que exercem atividades por conta própria, será desenvolvida uma solução de mobilidade, que lhes permitirá uma gestão facilitada e integrada no cumprimento das suas obrigações.

Finalmente, o Governo determinará que a Autoridade Tributária e Aduaneira proceda a uma revisão e simplificação da informação constante das notificações e demais comunicações com contribuintes, no sentido de utilizar uma linguagem mais simples, sem termos demasiado técnicos, que facilite a sua compreensão.

Impacto Esperado

Para Simplificar e Promover o Cumprimento Voluntário das Obrigações Fiscais e Aduaneiras, pretende-se:

- ✓ Aumentar os níveis de cumprimento voluntário.
- ✓ Facilitar o cumprimento voluntário das obrigações declarativas e de pagamento.
- ✓ Otimizar a comunicação com o contribuinte.
- ✓ Promover a cidadania no combate à evasão fiscal e à economia paralela.

Medidas

Para a prossecução deste Objetivo Estratégico, propõe-se o desenvolvimento das seguintes medidas:

No âmbito legislativo

- ✓ Rever a legislação relativa à desmaterialização das faturas, da contabilidade e dos arquivos documentais de suporte, simplificando os processos de digitalização e conservação dos arquivos por parte dos operadores económicos.
- ✓ Promover alterações ao quadro normativo existente com vista à desmaterialização do dossier fiscal e dossier de preços de transferência.
- ✓ Criar um regime que permita que a comunicação entre os bancos e a Autoridade Tributária e Aduaneira no âmbito da derrogação do sigilo bancário, seja efetuada em suporte digital via portal das finanças.

No âmbito operacional

- ✓ Rever e consolidar as obrigações acessórias relativas a valores mobiliários e partes sociais.
- ✓ Disponibilização de formulários eletrónicos no portal das finanças com antecedência razoável, promovendo o cumprimento atempado das obrigações fiscais.
- ✓ Pré-preenchimento parcial do anexo G da declaração modelo 3(IRS) quanto aos valores mobiliários.
- ✓ Implementar a declaração mensal de Imposto de Selo e o respetivo sistema de liquidação.
- ✓ Alargar o âmbito da janela única aduaneira a outras autoridades e operadores.
- ✓ Permitir a consulta dos atos aduaneiros declarativos por si efetuados ou em seu nome.
- ✓ Otimizar o sistema de liquidação e cobrança aduaneiro.
- ✓ Simplificar o sistema de controlo de reembolsos de IVA face à redução dos prazos de comunicação de faturas por parte dos operadores económicos.
- ✓ Simplificar o processo de registo de documentos no portal das finanças por parte dos consumidores finais.
- ✓ Desenvolver uma aplicação multiplataforma para simplificar a comunicação de documentos por parte dos consumidores finais.
- ✓ Simplificar o processo de comunicação de denúncias, através da criação de uma aplicação multiplataforma.

No âmbito do relacionamento com o contribuinte

- ✓ Rever e melhorar a qualidade da informação constante das notificações aos contribuintes.

- ✓ Simplificar o cumprimento das obrigações declarativas de inscrição e atualização dos prédios na matriz.
- ✓ Desenvolver, de forma faseada, uma solução de mobilidade visando a simplificação do cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente na entrega de declarações cadastrais (de início, alterações e cessação de atividade), de emissão de faturação e do cumprimento de obrigações declarativas e de pagamento.
- ✓ Promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos da importância da educação fiscal.
- ✓ Promover medidas tendentes a sensibilizar os contribuintes em geral para o valor da cidadania fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade.

No âmbito do relacionamento institucional

- ✓ Estabelecer e aperfeiçoar protocolos com outras entidades públicas para obtenção, de forma sistemática, de informação relevante para efeitos de controlo e melhoria do serviço ao contribuinte.
- ✓ Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
- ✓ Planear e operacionalizar ações conjuntas com outras entidades com competências inspetivas.



Síntese das Medidas

No âmbito legislativo

1	Rever o quadro normativo relativo à comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira do licenciamento das operações urbanísticas por parte das câmaras municipais.
2	Rever as regras e regimes anti abuso em matéria de tributação sobre as empresas, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1164.
3	Rever o regime do IVA aplicável às vendas à distância, transpondo a diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE e a Diretiva 2009/132/CE, no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens.
4	Rever o regime de comunicação de esquemas de planeamento fiscal abusivo, tendo em conta os resultados dos trabalhos em curso no âmbito da U.E. e da OCDE.
5	Alterar o regime relativo às regras de controlo e apuramento da conta-corrente de estampilhas especiais para bebidas espirituosas.
6	Rever o quadro normativo da rastreabilidade dos produtos sujeitos a IEC's
7	Alterar o quadro normativo relativo às compras à distância de bebidas alcoólicas.
8	Rever o quadro normativo relativo ao sistema de controlo dos entrepostos fiscais de produção de tabacos.
9	Rever o regime relativo à estampilha especial para os produtos de tabaco, bem como à requisição, fornecimento e controlo das mesmas, com recurso a novas tecnologias que garantam maiores níveis de segurança.

No âmbito legislativo

10	Alterar o regime relativo ao reporte do crédito de imposto em sede de IVA.
11	Rever o regime relativo ao controlo das deduções em sede de IVA em caso de cessação por reestruturação de empresa.
12	Alterar o regime relativo aos métodos e critérios de dedução de IVA utilizados pelos sujeitos passivos mistos, clarificando que os mesmos não podem ser objeto de alteração após o termo do último período de imposto do ano a que respeitam.
13	Rever o regime do IVA aplicável no setor da silvicultura, em especial nas transmissões de cortiça, madeira, pinhas e pinhões com casca.
14	Rever as regras relativas às autorizações de Armazéns de Exportação.
15	Alterar o quadro normativo aplicável à certificação de programas de faturação em função da experiência adquirida de forma a agilizar a atuação sobre os programas que revelem potencial fraudulento.
16	Rever o regime de comunicação de faturas pelos operadores económicos, introduzindo a comunicação prévia das séries de faturas e reduzindo os prazos de comunicação no sentido de os aproximar do tempo real.
17	Alterar o quadro normativo relativo à comunicação dos documentos de transporte, revendo a obrigatoriedade de comunicação prévia à Autoridade Tributária e Aduaneira por parte dos sujeitos passivos que utilizam faturas como documentos de transporte.
18	Estabelecer a comunicação dos levantamentos em dinheiro líquido superiores a 50.000 euros.
19	Rever o regime relativo à comunicação dos inventários.
20	Criar um regime de obrigatoriedade de comunicação dos estabelecimentos.
21	Alterar o quadro normativo no sentido de permitir aos consumidores finais o registo de documentos sem NIF.

No âmbito legislativo

22	Criar um regime que permita a extensão dos benefícios e-Fatura aos cidadãos não residentes (turistas).
23	Promover alterações na legislação aplicável ao registo de novos operadores económicos.
24	Rever o regime relativo à possibilidade de suspensão do NIF.
25	Promover alterações na estrutura do ficheiro SAF-T por forma a contemplar Taxonomias específicas dos diversos sistemas de normalização contabilística, com vista à simplificação do preenchimento dos Anexos B e C da IES.
26	Promover alterações legislativas no âmbito da utilização do gasóleo colorido e marcado, no sentido de densificar as regras de controlo da sua utilização.
27	Transpor a Diretiva relativa aos mecanismos de resolução de litígios em matéria fiscal na União Europeia.
28	Reforçar a rede de convenções para evitar a dupla tributação.
29	Alargar a rede de acordos de troca de informações.
30	Rever a legislação relativa à desmaterialização das faturas, da contabilidade e dos arquivos documentais de suporte, simplificando os processos de digitalização e conservação dos arquivos por parte dos operadores económicos.

No âmbito legislativo

31

Promover alterações ao quadro normativo existente com vista à desmaterialização do dossier fiscal e dossier de preços de transferência.

32

Criar um regime que permita que a comunicação entre os bancos e a Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito da derrogação do sigilo bancário, seja efetuada em suporte digital via portal das finanças.

33

Criar um mecanismo de controlo dos montantes totais de transferências transfronteiras reportadas pelas instituições financeiras, mediante o seu cruzamento com outras fontes de informação.

34

Verificação da autenticidade das faturas apresentadas à ADSE para reembolso.

35

Alargamento do âmbito de sujeição à declaração financeira e fiscal por país.

36

Definição dos indicadores objetivos da atividade de base técnico-científica para efeitos de aplicação de métodos indiretos (ao abrigo da al. c do n.º 1 do art.º 87.º da LGT).

37

Rever e consolidar as obrigações acessórias relativas a valores mobiliários e partes sociais.

No âmbito operacional

38

Rever e aperfeiçoar o sistema de suporte ao tratamento da informação cadastral.

39

Aperfeiçoar o modelo de Avaliação do Risco do Cumprimento Fiscal dos contribuintes que integram o Cadastro dos Grandes Contribuintes.

40

Formar e requalificar os Recursos Humanos da Autoridade Tributária e Aduaneira, atualizando as suas competências, designadamente ao nível dos novos desafios económicos e tecnológicos.

41

Otimizar os procedimentos relativos à tramitação processual dos tempos médios de pendência da cobrança coerciva.

42

Qualificar a carteira da dívida.

No âmbito operacional

43	Otimizar o sistema de contraordenações no sancionamento das práticas irregulares.
44	Implementar mecanismos de liquidação adicional de imposto sobre o rendimento com base em informação recebida relativa a depósitos e produtos financeiros
45	Criar equipa central especializada em análise de preços de transferência e planeamento fiscal internacional.
46	Criar equipa especializada em planeamento fiscal abusivo.
47	Reavaliar os operadores económicos com estatuto de operador económico autorizado.
48	Obter e utilizar fontes de informação abertas ou de acesso restrito na análise de risco e seleção de contribuintes para inspeção no âmbito da economia digital.
49	Reforçar a monitorização e controlo da fraude internacional em sede de IVA.
50	Operacionalizar uma metodologia de controlo dos novos operadores económicos.
51	Reforço da atuação da AT com base na informação constante da declaração modelo 38, em particular na seleção de contribuintes e cruzamento de informação.
52	Disponibilização de formulários eletrónicos no portal das finanças com antecedência razoável, promovendo o cumprimento atempado das obrigações fiscais.
53	Otimizar o sistema de análise de risco, cruzando os rendimentos declarados com a informação disponível sobre a atividade empresarial dos sujeitos passivos (faturação, salários, existências, etc).
54	Otimizar os mecanismos de verificação de manifestações de fortuna (incluindo as transferências para jurisdições com regimes de tributação privilegiada mais favorável).

No âmbito operacional

55	Pré-preenchimento parcial do anexo G da declaração modelo 3 (IRS) quanto aos valores mobiliários.
56	Otimizar o mecanismo de cruzamento de dados relativo a valores mobiliários e partes sociais.
57	Implementar um sistema de liquidações oficiosas de IRC com base na informação do e-fatura.
58	Operacionalizar o funcionamento do NRAC (National Risk Analysis Center) com disponibilidade de serviço 24/7.
59	Reforçar o acompanhamento, monitorização e controlo das pessoas singulares de elevada capacidade patrimonial.
60	Otimizar a capacidade de deteção de comportamentos lesivos à proteção dos interesses financeiros nacionais e da UE em termos de recursos próprios comunitários.
61	Implementar um sistema de auditorias prévias à concessão de licença de atividade na área dos precursores de droga.
62	Disponibilizar soluções de mobilidade que agilizem e facilitem o trabalho inspetivo, designadamente ao nível das ações preventivas e de controlo de bens em circulação.
63	Implementar metodologias de previsão de incumprimento, que permitam identificar empresas em risco de serem declaradas insolventes, de modo a acautelar os interesses do Estado nestas situações.
64	Recrutar recursos humanos com novas competências ligadas ao digital, designadamente ao nível da gestão da informação e do conhecimento, <i>business intelligence</i> e inteligência artificial.

No âmbito operacional

65	Intensificar a utilização de Acordos Prévios de Preços de Transferência, de modo a assegurar a previsibilidade no tratamento fiscal dado a determinadas operações no seio dos grupos económicos.
66	Incrementar o recurso a mecanismos de cooperação administrativa internacional.
67	Promover ações de formação/seminários sobre cooperação administrativa internacional.
68	Incrementar o número de portos marítimos dotados de equipamentos destinados ao controlo não intrusivo de mercadorias (<i>scanners</i>).
69	Implementar a declaração mensal de Imposto de Selo e o respetivo sistema de liquidação.
70	Alargar o âmbito da janela única aduaneira a outras autoridades e operadores.
71	Permitir a consulta dos atos aduaneiros declarativos por si efetuados ou em seu nome.
72	Otimizar o sistema de liquidação e cobrança aduaneiro.
73	Simplificar o sistema de controlo de reembolsos de IVA mediante redução dos prazos de comunicação de faturas por parte dos operadores económicos.
74	Simplificar o processo de registo de documentos no portal das finanças por parte dos consumidores finais.
75	Desenvolver uma aplicação multiplataforma para simplificar a comunicação de documentos por parte dos consumidores finais.
76	Simplificar o processo de comunicação de denúncias, através da criação de uma aplicação multiplataforma.

No âmbito penal

- | | |
|----|---|
| 77 | Agravar o quadro sancionatório relativo a incumprimentos de terceiros. |
| 78 | Ajustar o quadro sancionatório à dimensão das entidades incumpridoras. |
| 79 | Agravar o quadro sancionatório dos limites das penas dos tipos criminais do RGIT. |
| 80 | Implementar o acesso direto às bases de dados da AT por parte do Ministério Público, nos termos legais. |

No âmbito do relacionamento com o contribuinte

- | | |
|----|--|
| 81 | Rever e melhorar a qualidade da informação constante das notificações aos contribuintes. |
| 82 | Simplificar o cumprimento das obrigações declarativas de inscrição e atualização dos prédios na matriz. |
| 83 | Desenvolver, de forma faseada, uma solução de mobilidade visando a simplificação do cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente na entrega de declarações cadastrais (de início, alterações e cessação de atividade), de emissão de faturação e do cumprimento de obrigações declarativas e de pagamento. |
| 84 | Promover a educação para a cidadania fiscal, através da sensibilização das crianças, jovens e jovens adultos da importância da educação fiscal. |
| 85 | Promover medidas tendentes a sensibilizar os contribuintes em geral para o valor da cidadania fiscal, visando a perceção dos impostos como algo essencial e positivo para a sociedade. |

No âmbito do relacionamento institucional

- | | |
|----|--|
| 86 | Intensificar a cooperação com a Direção-Geral da Saúde para controlo dos líquidos contendo nicotina para cigarros eletrónicos. |
|----|--|

No âmbito do relacionamento institucional

87	Negociar acordos entre autoridades competentes para a troca automática de informações, com as jurisdições que não adiram aos instrumentos multilaterais nesse âmbito.
88	Reforçar a utilização dos instrumentos de cooperação internacional no domínio dos controlos multilaterais.
89	Incrementar a troca de informações através da EUROPOL, no âmbito da segurança.
90	Reconhecer a Autoridade Tributária e Aduaneira como autoridade competente no âmbito da diretiva PNR (Passenger Name Record).
91	Garantir o acesso da Autoridade Tributária e Aduaneira à informação relevante da EUROPOL, relacionada com o combate à criminalidade grave e organizada, através do canal seguro SIENA.
92	Rever e atualizar o acervo de acordos de cooperação aduaneira, recorrendo a modelos internacionais, como os fornecidos pela Organização Mundial de Alfândegas.
93	Estabelecer e aperfeiçoar protocolos com outras entidades públicas para obtenção, de forma sistemática, de informação relevante para efeitos de controlo e melhoria do serviço ao contribuinte.
94	Conceber e implementar projetos de promoção ativa do cumprimento voluntário das obrigações tributárias e aduaneiras, nomeadamente com entidades representativas de classes profissionais ou de grupos de contribuintes.
95	Planear e operacionalizar ações conjuntas com outras entidades com competências inspetivas.